

Tadeusz Biernat

## STATUS SYSTEMU EUROPEJSKIEGO. REPERKUSJE KONSTYTUCYJNE\*

### Wprowadzenie

Relacje między prawem a polityką w ramach integracji europejskiej zaowocowały szczególnym typem systemu. W przeciwieństwie do klasycznej formy organizacji politycznej społeczeństwa, jaką jest państwo, system ten wymusza odrębne rozwiązania na poziomie konstytucyjnym, stwarzając szereg kontrowersji. Treść tych kontrowersji jest widoczna zarówno w założeniach do projektu traktatu konstytucyjnego, przygotowywanego przez Konwent, jak i w bardzo szerokiej dyskusji, towarzyszącej przygotowywaniu projektu. Na kilka najbardziej charakterystycznych kwestii i rozwiązań dotyczących projektu przyszłej konstytucji europejskiej, zderzających się z charakterem systemu, chciałbym zwrócić uwagę. Obejmują one między innymi takie zagadnienia jak: strukturę konstytucji czy problem konstytucyjnego uregulowania podziału władzy i jej demokratycznej legitymizacji. Są one ważne, gdyż potencjalnie wyznaczają nowe rozwiązania mechanizmów ustrojowych.

W przedstawianej analizie koncentruję się na sprawach, których istotę można przedstawić w dwóch tezach. Pierwsza jest następująca: system europejski, jego oryginalna i całkowicie nietypowa konstrukcja powoduje, że przyjmowane rozwią-

---

\* Tekst tego opracowania został przygotowany w postaci referatu na konferencję zorganizowaną w dniach 1-3 czerwca 2003 roku. Już po jego wygłoszeniu, ale przed złożeniem do druku, ukazały się dokumenty Konwentu zmieniające i uzupełniające wstępny projekt konstytucji europejskiej. Te zmiany, w pewnym stopniu, starałem się uwzględnić. Okazało się jednak, że przed opublikowaniem tej, częściowo zmienionej i uzupełnionej wersji mojego artykułu, Konwent przyjął (18 lipca 2003) i przekazał przewodniczącemu Rady Europejskiej, pełny projekt konstytucji europejskiej (The Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe). Aktualna wersja projektu traktatu konstytucyjnego nie może być podstawą przeprowadzonej analizy, gdyż wymagałoby to zasadniczych zmian redakcyjnych. W pewnym stopniu usprawiedliwieniem publikacji tekstu w aktualnej postaci jest fakt, że treść przyjętego przez Konwent projektu konstytucji europejskiej potwierdza sformułowaną tezę o decydującej roli uwarunkowań systemowych.

zania na poziomie konstytucyjnym są nie tylko wyraźnie zdeterminowane jego kształtem, są ukierunkowane, ale także, że mogą być uznane za „wzorcowe” dla dynamicznie zmieniających się form organizacji politycznej współczesnych społeczeństw i konstytuujących tę rzeczywistość systemów prawnych. Teza druga, korespondująca z pierwszą, podkreśla, że „liczenie się” z determinantami systemu, dominuje w konfrontacji z postulatami wprowadzenia rozwiązań będących powieleniem kanonów konstytucyjnych państwa narodowego.

Aktualny stan negocjacji nad projektem konstytucji europejskiej nie pozwala na formułowanie ostatecznych wniosków dotyczących treści przyjętych rozwiązań<sup>1</sup>. Przyjąć jednak należy, że zarówno „filozofia” tej konstytucji, jak i dominacja określonego podejścia do problemu jest tym, co nie ulegnie zmianie. Ponadto, z punktu widzenia prowadzonych rozważań, bardziej interesujące jest to, w jaki sposób dochodzą do nich, zarówno w kręgu dyskusji naukowych, jak i w pracach Konwentu, do wypracowania przyjmowanych rozwiązań, niż ostateczna wersja zredagowania poszczególnych części tego aktu prawnego.

## 1. Status systemu

Szczególną cechą systemu europejskiego, Unii Europejskiej, jest bardzo silna pozycja prawa, która zaznaczyła się już na etapie tworzenia pierwszych Wspólnot europejskich i utrzymywała się na wszystkich etapach procesu integracji europejskiej, aż do chwili obecnej. Jest to równocześnie wyraźna dominacja subsystemu prawnego w stosunku do subsystemu politycznego w ramach procesu integracji. Podstawowe cechy systemu zostały wyznaczone przez jego genezę. Oryginalność rozwiązań wynika z jednolitej przesłanki, jaką było odrzucenie modelu politycznego; mówiąc ściślej prymatu modelu politycznego w kształtowaniu europejskiego ładu.

Przyjęcie od początku procesu integracyjnego rozwiązania, które można określić jako różniące się od tradycyjnych wizji politycznej organizacji społeczeństwa, eksponowało kwestię podstawy powstających Wspólnot. Taką podstawę musiało stanowić prawo, ten nieodzowny element każdej rozbudowanej organizacji, ale także musiało dojść do określenia pozycji prawa. Było to konieczne, ponieważ integracja oznaczała ustanowienia w wydzielonych sektorach suwerennej ponadpaństwowej władzy, natomiast trudno byłoby jej przypisać wszystkie atrybuty suwerennej władzy politycznej. Ujmując rzecz w ogromnym uproszczeniu można powiedzieć, że w ramach tworzonego nowego systemu doszło do odwrócenia tradycyjnego porządku. Suwerenność została przypisana prawu, a z takiej pozycji prawa „wyprowadzone” zostały uprawnienia władcze niezależnego, od państw tworzących Wspólnotę, ośrodka decyzyjnego<sup>1</sup>. Właśnie to rozwiązanie decyduje w zasadniczej

<sup>1</sup> Rada Europejska nie przyjęła projektu traktatu konstytucyjnego w czasie Konferencji Międzyrządowej, która miała miejsce 12-13 grudnia 2003 w Brukseli. Doprowadzenie do osiągnięcia politycznego porozumienia w sprawie przyjmowanych rozwiązań jest głównym zadaniem przewodnictwa Irlandii.

<sup>1</sup> Ten bardzo skomplikowany, również z punktu widzenia teoretycznego problem, jest jednym z ważnych aspektów rozważań dotyczących także i współczesnego państwa, gdzie tradycyjnie rozumiana suwerenność, waż-

mierze o „osobliwości” systemu europejskiego i pozwala go charakteryzować jako „wspólnotę prawa”<sup>2</sup>.

Sformułowanie tezy, że Wspólnota została zbudowana na prawie jako fundamencie, a także, że podstawą ta stanowiła oryginalne i unikalne rozwiązanie w stosunku do znanych form organizacji społeczeństwa, rodzi pytanie czy było to możliwe, bo przyjmowano, że jest to przedsięwzięcie o charakterze ograniczonym – tzn. odnosi się tylko do spraw gospodarczych, czy też zakładano od początku i planowano szerszy zakres wspólnoty; wspólnoty nie tylko gospodarczej, ale politycznej. Trudno tutaj o jednoznaczną odpowiedź.

Jest to szczególny sposób formułowania się systemu, który od momentu powstania pierwszej wspólnoty gospodarczej (EWWiS) zaczyna się rozrastać i przekształcać obejmując coraz szersze dziedziny, początkowo tylko ze sfery gospodarczej, a potem także z innych obszarów życia społecznego. Zmiana, do której doszło w roku 1957, a więc w momencie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej była, w pewnym stopniu, „wymuszona” zmianą rewolucyjną. Kolejne przekształcenia mają również ten specyficzny, właściwy dla kształtowania się wspólnoty europejskiej charakter. Analiza tego zjawiska musi opierać się na konfrontowaniu szeregu zachodzących równolegle procesów. Ich przedstawienie w sposób pełny i w pełni udokumentowany wymagałoby bardzo obszernych analiz, rozważmy tu tylko dwie z podstawowych kwestii związanych z opisywaną, unikalną cechą systemu.

Tak ukształtowany system bardzo trudny do jednoznacznego zakwalifikowania (nie jest państwem ani nie jest też organizacją międzynarodową) posiada szereg unikalnych cech. Obok pozycji prawa jako podstawy, istotną cechą jest charakter systemu prawnego, tworzących go źródeł prawa i procedura stanowienia prawa. Taką wyróżniającą cechą jest jednak, przede wszystkim to, że tworzą go nie tylko państwa, ale również i narody. Brak jest w ramach tego systemu ujednoliconego ośrodka władzy politycznej. Zróżnicowane jest wykonywanie władzy w zależności od obszaru działania, wyraźnie wyodrębnionego, na bazie kategorii spraw należących do kwestii gospodarczych, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wewnętrznego. Brak jest czynników integrujących w postaci tożsamości europejskiej, tworzących go społeczność, na wzór tożsamości narodowej. Tworzy ten system unikalna struktura instytucjonalna o bardzo skomplikowanych relacjach wewnętrznych, podobnie jak i w stosunku do państw członkowskich. Wyróżniającym elementem jest ponadto występowanie zjawiska określanego mianem deficytu demokracji, wyrażającego się również w ograniczeniu możliwości partycypacji obywateli Unii Europejskiej w jej życiu politycznym. W konsekwencji podnoszony jest

---

na z punktu widzenia legitymizacji obowiązującego prawa, jest przeciwstawiana nadrzędności prawa nad sferą polityki i panowania politycznego, co wyraża pojęcie państwa prawa. To generalnie bardzo trudny do jednoznacznego rozstrzygnięcia problem relacji systemu politycznego i systemu prawnego, czy szerzej, relacji prawa i polityki. Omawiane zagadnienia przedstawiam w: T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 1999. Także: T. Biernat, *The Lac of Sovereignty in Contemporary World*, „Polish Political Science Yearbook” 2000 (XXX). Porównaj także: Ch. W. Morris, *An Essay on the Modern State*, Cambridge 1998.

<sup>2</sup> T. Biernat, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002.

problem braku dostatecznej legitymizacji zarówno całości systemu, jak i działających w jego ramach instytucji.

Istota omawianego problemu sprowadza się jednak nie tylko do tego, że wymienione wyżej cechy systemu tworzą pewną kategorię spraw, które wymagają, bądź też, które postanowiono uregulować na poziomie konstytucyjnym. Przede wszystkim, polega ona na tym, że funkcjonujący i rozwijający się od ponad 50 lat system wypracował pewne rozwiązania, stworzył pewne zaszczości, które limitują zamierzenia, wpływają na projekt konstytucji, przesądzając o jego treści.

## 2. System bez konstytucji

Jedną z istotnych cech systemu europejskiego, jego struktury, zorganizowania i funkcjonowania Wspólnoty i Unii Europejskiej był brak takiego wyodrębnienia i usytuowania norm, które w systemie tradycyjnym, tzn. w systemie państwa przyjmują postać konstytucji. Rozważania nad reperkusjami konstytucyjnymi warto rozpocząć od wyjaśnienia tej kwestii.

Już to stwierdzenie, że system UE nie posiada konstytucji jest problematyczne. Każdy system polityczny ma swoją „konstytucję”, bo każdy musi mieć w jakiś sposób określone podstawowe elementy (instytucje) i relacje występujące między nimi. W tym zakresie również i UE posiada swoją konstytucję. Stwierdzenie takie pozostaje w sprzeczności z tezą, w której podkreśla się, że cechą charakterystyczną systemu prawnego Wspólnoty i Unii Europejskiej jest brak konstytucji.

Traktaty europejskie – TWE i TUE – pod wieloma względami przypominają konstytucję suwerennych państw i taką też pełnią funkcję. Szereg postanowień tych traktatów jest traktowanych również przez Trybunał Sprawiedliwości jako postanowienia konstytucyjne, a tworzone prawo wtórne musi być z nimi zgodne. Najważniejsze z tych postanowień dotyczą instytucji, ich funkcjonowania i kompetencji, przede wszystkim, w zakresie stanowienia prawa oraz jego poszanowania.

Podobnie jak w innych systemach politycznych i odpowiadających im konstytucjom, postanowienia prawa traktatowego dotyczą nie tylko warstwy instytucjonalnej systemu, procesu prawotwórczego, ale także w sposób obszerny formułują cele i zadania tworzonej organizacji, odwołują się do sfery wartości, przedstawiając ich katalog. Cele, jakie zostały określone w art. 2 TUE to: popieranie postępu gospodarczego i społecznego, osiąganie trwałego i zrównoważonego rozwoju, potwierdzanie swojej tożsamości na płaszczyźnie międzynarodowej, wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli Państw Członkowskich, utrzymywanie i rozwijanie Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz, co wydaje się najważniejsze „pełne zachowanie i rozbudowywanie tego, co stanowi dorobek Wspólnoty (*acquis communautaire*), tak by móc określać, do jakiego stopnia polityki i formy współpracy wprowadzone niniejszym Traktatem wymagają skorygowania, celem zapewnienia efektywności mechanizmów i instytucji Wspólnoty”.

Biorąc pod uwagę treść ust. 1 art. 1 tegoż traktatu, w którym stwierdzono, że: „niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejzego

związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej jawny i na szczelnie jak najbliższym obywatelowi”, przyjąć należy, że realizacja tych celów jest istotą przedsięwzięcia politycznego.

Polityczny wymiar oraz „konstytucyjność” części postanowień prawa traktatowego wynika również z treści art.6 TUE, gdzie wyraźnie zostały określone aksjologiczne podstawy europejskiego prawa traktatowego. W artykule tym stwierdzono między innymi, że:

1. Unia jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla Państw Członkowskich. 2. Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisane w Rzymie 4 listopada 1950 r. oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych dla Państw Członkowskich, jako ogólne prawa Wspólnoty.

Wskazanie na normy prawa traktatowego jako konstytuujące Unię, nie oznacza jednak, że system posiada konstytucję. Analogia z normami konstytucyjnymi wyczerpuje się na poziomie instytucji systemu, a przecież konstytucja pełni dodatkowe funkcje. Ten podstawowy problem tak jest charakteryzowany:

Każda koncepcja prawa musi zająć jakieś stanowisko wobec kwestii, jak rozwiązywać konflikty między prawami jednostki a dobrem wspólnym. Wprawdzie byłoby trudno i niebezpiecznie ustalać tutaj jakieś bardzo konkretne zasady, ponieważ te w dużym stopniu zależą od programów politycznych tych, którzy aktualnie sprawują władzę, a władza w społeczeństwach demokratycznych – jak wiadomo – nie jest rzeczą dana raz na zawsze, ale powinno być oczywiste, że u podstaw każdego porządku prawnego leży określona filozofia polityczna, z której czerpiemy wskazówki, co do tego, jak postępować w przypadku konfliktu między prawami jednostki a dobrem ogólnym. Jeśli jednak rozstrzygnięcia w tej sprawie nie mają być rozstrzygnięciami *ad hoc*, to powinny one zakładać, ustalenie choćby tylko bardzo ogólnych i abstrakcyjnych zasad, które będą inspirować zarówno tych, którzy programy polityczne tworzą, jak i tych, którzy je realizują, czy to w procesach tworzenia prawa czy jego stosowania i interpretacji<sup>3</sup>.

Ustanowienie konstytucji europejskiej jest więc nie tylko problemem uzupełnienia luki w zakresie istniejących rozwiązań traktatowych, ale wprowadzeniem nowego elementu do systemu europejskiego, a przez to zmianę jego charakteru. Tylko pośrednio zagadnienie to wiąże się z procesem rozszerzenia UE, chociaż znaczenie ustanowienia konstytucji europejskiej, traktowanej jako podstawowy element zreformowanej Wspólnoty jest rzeczywiście bardzo duże. Przyczyny określające wagę aktualnie dyskutowanego problemu wynikają z dwóch podstawowych zjawisk. Po pierwsze, z konieczności wprowadzenia zmian w samej Unii jako konsekwencji dostosowania ładu prawnego i instytucjonalnego w perspektywie rychłego, bo politycznie przesądzonego rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Po drugie, z konieczności wprowadzenia zmian o podobnym charakterze i zakresie, nawet gdyby proces rozszerzenia Unii Europejskiej został wstrzymany, co wynika z objęcia wspólną polityką nowych dziedzin życia społecznego. Udane europejskie gospodarce zjednoczenie systematycznie przekształcane w zjednoczenie pełne, obejmujące polityczne aspekty społecznego ładu, stało się procesem samoistnym. Procesu tego nie mogą zahamować żadne decyzje polityczne.

<sup>3</sup> L. Morawski, *Prawa jednostki a dobro wspólne. Liberalizm versus komunitaryzm*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 11 (633), s. 26.

Koordinacja działań politycznych, niezbędnych zarówno w odniesieniu do procesu rozszerzenia Unii Europejskiej, jak i w stosunku do procesu jej wewnętrznego przekształcenia, wymaga nowego określenia kompetencji politycznych organów decyzyjnych, określenia ich instytucjonalnej formy i relacji w stosunku do innych podmiotów, zwłaszcza państw członkowskich. Takie poszerzenia zakresu władzy administracyjnej i politycznej wymaga zawsze bardzo precyzyjnego, ale także jasnego i zrozumiałego przez wszystkich zainteresowanych, określenia pozycji członków wspólnoty wobec powołanych struktur władzy i stosunku politycznej władzy do jednostki (prawa zasadnicze). Są to podstawowe postulaty ustrojowe, a takie mogą być realizowane tylko na płaszczyźnie konstytucyjnej.

Interesujące stanowisko w debacie na temat konstytucji europejskiej zajmuje Marek Safjan prezes Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, który zwraca uwagę na fakt, że jeśli dyskusja o niej ma być czymś więcej niż czysto formalną debatą prawniczą, to nie obejdzie się bez pytania, jakie motywy polityczne, symboliczne czy historyczne przemówią za jej tworzeniem. Konstytucja europejska ma wyrażnie określać nowe stadium, a jeszcze lepiej: nową jakość integracji europejskiej. Debata konstytucyjna jest więc wtórna wobec sporów merytorycznych o kształt instytucjonalny Unii.

Nie ma sensu spierać się o konstytucję, skoro nie wiadomo, jakie są ostateczne *finalitees politiques* Unii. Dzisiaj istnieje co najmniej kilka koncepcji integracyjnych dotyczących tak zasadniczych kwestii jak awangarda integracji, sposoby kształtowania Parlamentu Europejskiego – nie tylko jego legitymizacji demokratycznej, ale struktury (jedna czy dwie izby) i zakresu kompetencji. Dyskusja wokół konstytucji europejskiej nie zastąpi tej debaty, wręcz przeciwnie: może być potraktowana jako temat zastępczy, dotyczący formy, gdy nie ma jeszcze treści. Jest więc przedwczesna i jako taka nie może dać wyników zarówno co do przyszłych rozwiązań, jak i procedury ich przyjęcia<sup>4</sup>.

Innym natomiast problemem jest samo związanie pojęcia konstytucji z państwem i to, czy taki związek pozwala na skonstruowanie konstytucji europejskiej? Nie chodzi tu tylko o związki, jakie występują w tradycji poszczególnych państw europejskich, ale o związki, które wyrażają ustrojowe rozwiązania, przede wszystkim, usytuowanie i polityczne umocowanie centrum decyzyjnego – ośrodka władczego. Jak zauważa M. Safjan, nie wszystkie wyobrażenia o konstytucji państwowej, ukształtowane pod wpływem dotychczasowej, przede wszystkim kontynentalnej tradycji prawnej, da się przenieść do dyskusji o konstytucji europejskiej.

Konstytucja jest zawsze zwięźceniem systemu prawno-politycznego, ale nie odmawiając jej znaczenia normatywnego i czysto praktycznego, warto widzieć w niej wyraz zjednoczenia wokół wartości i zasad w niej wyrażonych, a także trudny do przecenienia instrument kształtowania wspólnoty obywatelskiej, świadomości wspólnej przynależności do określonego kręgu politycznego, kulturalnego, cywilizacyjnego<sup>5</sup>.

Odrębny problem to usytuowanie Konstytucji Europejskiej względem Konstytucji państw członkowskich<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> M. Safjan, *Po co komu konstytucja europejska*, „Rzeczpospolita” 2002 (4 marca).

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3 (661).

Na dwa dodatkowe aspekty omawianego zagadnienia warto zwrócić uwagę. Pierwszy dotyczy kwestii legitymizacji prawa traktatowego. Podkreślał to R. Arnold pisząc:

Uzasadnieniem dla przyjęcia konstytucji w tym szerszym znaczeniu jest to, że w przypadku traktatów o Unii Europejskiej (TUE) i Wspólnocie Europejskiej (TWE) nie chodzi o konstytucje legitymizowane wolą narodów państw członkowskich (bezpośrednia demokratyczna legitymizacja), lecz są to traktaty prawa międzynarodowego z ponadnarodowym akcentem, które weszły w życie w wyniku ratyfikacji przez państwa członkowskie. Parlamentarna zgoda na ratyfikację spowodowała jedynie pośrednio demokratyczną legitymizację traktatów o powstaniu UE i WE<sup>7</sup>.

Drugim istotnym aspektem jest jasność i „rozumiałość” systemu z punktu widzenia zwykłych ludzi. Wyodrębnienie norm konstytucyjnych w postaci jednolitego aktu, ich ograniczenie do podstawowych kwestii oraz wyraźne ułożenie na czele hierarchii norm systemowych daje taką szansę.

Z tej analizy wynika, że normy prawa traktatowego mają ograniczony walor konstytucyjności, że wraz z zachodzącymi zmianami w obrębie systemu (w sensie zarówno powiększania liczby państw członkowskich i obejmowaniu polityką coraz szerszych dziedzin) wprowadzenie do systemu konstytucji staje się niezbędne. Wynika jednak również i pewien dylemat: przyjęcie konstytucji może być traktowane jako etap głębokiego przeobrażenia systemu; konstytucja jako wyraz i sposób tej modyfikacji, lub, utrzymywanie systemu w jego zasadniczej postaci, bez naruszenia jego istoty, a wprowadzenie konstytucji jako elementu korygującego i porządkującego.

### 3. Wpływ systemu na konstrukcję projektu konstytucji

Zagadnienie konstytucji stało się na tyle ważne, że przywódcy Unii Europejskiej na szczycie w Laeken w grudniu 2001 r. podjęli decyzję o powołaniu Konwentu. Kolegialnego ciała upoważnionego do przygotowania projektu konstytucji europejskiej. Valéry Giscard d'Estaing, przewodniczący Konwentu, w przemówieniu wygłaszanym na otwarciu jego prac wyłożył cel Konwentu – przygotowanie „traktatu konstytucyjnego dla Europy”. Określenie to wybrał, aby uniknąć sporów o znaczenie słowa „konstytucja” Pierwsza faza prac to „słuchanie” tego, czego obywatele oczekują od Europy w XXI w. Konwent „wysłucha się też w głos” kandydatów, których wielkim kapitałem jest ciekawość Europy. Kolejna faza to wspólne pisanie konkretnych propozycji<sup>8</sup>.

Zakres prac Konwentu nie można sprowadzać jedynie do przygotowania projektu Konstytucji. Dyskutowano o sprawach i podejmowano ustalenia w zakresie szerszym. Przewodniczący Konwentu, Valéry Giscard d'Estaing mówił o tym, że Konwent pracuje nad kształtem przyszłej Europy, a rezultaty pracy wzmocniły pozycję Konwentu. Główne zagadnienia tej debaty dotyczą: politycznej kontroli,

<sup>7</sup> R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 7 (653).

<sup>8</sup> *Konwent wystartował*, „Gazeta Wyborcza” 2002 (1 marca).

zasady subsydiarności, uproszczenie prawa traktatowego, uproszczenia procesu decyzyjnego wraz z ograniczeniem liczby stosowanych instrumentów prawnych, zagadnienia struktury instytucjonalnej Unii, zwłaszcza w kontekście „efektu skali”, czyli poszerzenia Unii do 25 państw, uruchomienie wspólnej polityki zagranicznej poprzez wprowadzenie odpowiednich mechanizmów<sup>9</sup>.

Wyniki prac Konwentu, znalazły wyraz w zapowiedzi projektu „traktatu konstytucyjnego”, przedstawionego w postaci dokumentu pod nazwą „Traktat wprowadzający Konstytucję dla Europy”<sup>10</sup>, 28 października 2002 r. Według tej zapowiedzi traktat miała poprzedzać preambuła o niezarysowanej jeszcze treści. Sam projekt składa się z trzech części. Pierwsza zatytułowana Architektura Konstytucyjna w tytule I (art. 1-4) zawiera definicję i określenie celów, wartości, osobowości prawnej Unii, lub jak zastrzeżono innego przyjętego terminu. Tytuł II, art. 5 dotyczy obywatelstwa, a art. 6 zawiera Kartę Praw Podstawowych. Tytuł III (art. 7-13) kompetencje i działania Unii. Tytuł IV (art. 14-23) poświęcony instytucjom Unii, w postaci nie różniącej się od obecnej, z wyjątkiem art. 15 bis, dotyczącego Przewodnictwa Rady Europejskiej i art. 19 mówiącego o Kongresie Narodów Europy. Tytuł V (art. 24-32) poświęcony jest zagadnieniom wprowadzania w życie kompetencji i działań Unii. Tytuł VI (art. 33-37) życiu demokratycznemu Unii, między innymi demokratycznej partycypacji, przejrzystości debaty legislacyjnej. Tytuł VII (art. 38-40) finanse Unii. Tytuł VIII (art. 41) działanie w świecie – dotyczący reprezentowania Unii na zewnątrz. Tytuł IX (art. 42) Unia i jej najbliższe otoczenie Tytuł X (art. 43-46) członkostwo w Unii.

Część II, jak zapisano w zapowiedzi projektu, powinna zawierać podstawy prawa. Powinna określać w stosunku do każdej z dziedzin rodzaje kompetencji (zgodnie z tytułem III) i procedury, które będą stosowane, zgodnie z tym, co zawarto w postanowieniach pierwszej części. Faktycznie program ten obejmuje powtórzenie podstawowych przepisów prawa traktatowego dotyczących polityk Wspólnoty i Unii. Część III to postanowienia ogólne i końcowe.

Wstępna charakterystyka tej zapowiedzi projektu i treści poszczególnych artykułów wskazywała, poza nielicznymi wyjątkami, np. art. 8 (obecnie według zmienionego projektu art. 10) wprowadzającego do postanowień konstytucyjnych zasadę prymatu prawa Unii nad prawem państw członkowskich, czy art. 19 mówiącego o Kongresie Narodów Europy jako nowej instytucji, że są one powtórzeniem już istniejących postanowień traktatowych. Nie naruszały więc w sposób istotny struktury systemu, może poza jednym rozwiązaniem, przyjętym w art. 46 tej zapowiedzi projektu, a stwarzającym państwu członkowskiemu możliwość wystąpienia z UE. Do tej kwestii wróć w dalszej części.

Trudno się zresztą dziwić, że proponowany zakres zmian, na przykład w strukturze instytucjonalnej Unii był niewielki, skoro podstawowy problem z tym związany, tak scharakteryzował Przewodniczący Konwentu:

---

<sup>9</sup> *Nowa Unia na półmetku*, „Gazeta Wyborcza” 2003 (23 stycznia). Przedruk wypowiedzi Valéry’ego Giscarda d’Estaing dla „Le Monde” z 13 stycznia 2003.

<sup>10</sup> CONV 369/02.



Jeśli chcemy lepiej przyjrzeć się debacie o instytucjach, powinniśmy cofnąć się do źródeł i zastanowić nad samą istotą projektu. Nastykamy się wówczas na cztery pytania: czy Unia ma być zjednoczonym organizmem z jednym systemem władzy, o czym niektórzy marzą, a czego inni się obawiają? To pytanie jako pierwsze postawiłem Konwentowi i odpowiedź była prawie całkowicie negatywna<sup>11</sup>.

Kolejny zaprezentowany w dokumentach Konwentu projekt, pierwszej w historii Europy wspólnej konstytucji, składa się z preambuły i czterech części. Część I – przyjęta przez Konwent, jak się ją określa zasadnicza, zawiera IX tytułów – i w stosunku do konstrukcji przyjętej w wymienionym wyżej projekcie z 2002, różni się, niezależnie od zmiany treści poszczególnych artykułów, wyłączeniem dawnego tytułu IX – działanie Unii w świecie. Część II zawiera, poprzedzoną odrębną preambułą, Kartę Praw Podstawowych. Część III, najbardziej rozbudowana pod względem formalnym, zawiera regulacje dotyczące polityk i funkcjonowania Unii. Spośród siedmiu tytułów, najbardziej rozbudowane są trzy, dotyczące: polityki wewnętrznej, polityki zewnętrznej i kwestii instytucjonalnych. Tytuł III obejmuje V obszernych rozdziałów, podzielonych na sekcje i subsekcje. Ich treść i układ nawiązuje, a w znacznej mierze jest również powtórzeniem regulacji zawartej w III części TWE, zatytułowanej – polityki Wspólnoty, gdzie w XX tytułach normowane były poszczególne dziedziny legislacyjnej aktywności Wspólnoty.

Projekt konstytucji wprowadza jednak pewne zmiany, które jednolity do tej pory typ działania przekształcają. Wyróżnione bowiem zostały obszary, w których ingerencja Unii jest taka jak dotychczas – pełna i takie w których przybiera inną formę. Sfera pełnego działania dotyczy, przede wszystkim, wspólnego rynku – rozdział I, polityki ekonomicznej i monetarnej – rozdział II, obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – rozdział IV, a także wybranych specyficznych dziedzin jak np. polityka społeczna, środowisko, transport – rozdział III. Część polityk Wspólnoty, mieszcząca się dotychczas w jednolitych ramach została odrębnie zdefiniowana. Rozdział V – mówi o obszarach, w których Unia może podejmować działania koordynacyjne, uzupełniające i wspierające. Zaliczono do nich, między innymi, takie jak: kultura – regulowana dotychczas w tytule XII TWE, ochrona zdrowia – regulowana dotychczas w tytule XIII TWE, ale także wprowadzono nowe, które do tej pory nie były przedmiotem regulacji traktatowej, np. współpraca administracyjna, sport.

Rozbudowany jest również tytuł V tego projektu (CONV 724/03, CONV 797/03) konstytucji, zawierający regulacje dotyczące działań zewnętrznych Unii, w tym, przede wszystkim wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – rozdział II. Podobnie jak tytuł VI, zwłaszcza rozdział I – postanowienia instytucjonalne i rozdział II – postanowienia budżetowe.

Ostatnia IV część konstytucji zawiera postanowienia ogólne i końcowe. Całość uzupełniają aneksy dotyczące między innymi tak istotnych spraw jak udziału parlamentów państw członkowskich w procesie stanowienia prawa (aneks I), czy zmieniający ustalenia z Nicei (aneks III), a dotyczące reprezentacji w Parlamencie Europejskim i zasad wazenia głosów w Radzie.

---

<sup>11</sup> *Nowa Unia na półmetku, ....*

Na tym etapie projekt konstytucji europejskiej był bardzo obszernym i formalnie niejednorodnym dokumentem. W roboczej wersji liczy ponad 220 stron. Przedstawienie tego projektu ukazuje, jak głęboka zależność istnieje między statusem systemu a podejmowanymi próbami jego uporządkowania na poziomie konstytucyjnym. Jego złożony i skomplikowany charakter skupia się jak w soczewce w proponowanych rozwiązaniach.

#### 4. Konstytucyjne regulacje władzy w UE i jej demokratycznej legitymizacji

Wpływ struktury i charakteru systemu europejskiego na ustalenia konstytucyjne przejawia się nie tylko w ogólnym kształcie konstytucji europejskiej, ale również, a może przede wszystkim w podstawowych rozwiązaniach ustrojowych. Centralnym problemem każdego konstytucyjnego uregulowania jest zawsze problem ośrodka władzy, wyznaczenia kompetencji władczych poszczególnych instytucji i ich legitymizacji. Wszystkie z poruszanych zagadnień były przedmiotem ożywionej dyskusji, prowadzonej zarówno w kręgach akademickich, jak i w gremiach politycznych od wielu lat. Jej nasilenie przypada jednak na ostatnie trzy lata, zwłaszcza od czasu przyjęcia deklaracji z Laeken i innych dokumentów dotyczących przyszłości Unii Europejskiej. Punktem wyjścia tych dyskusji były rozwiązania występujące w ramach systemu europejskiego, ukształtowane na podstawie obowiązującego prawa traktatowego, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i praktyki politycznej. W ich ocenie podkreślano występowanie niezbyt precyzyjnego wyznaczenia zarówno relacji władczych zachodzących między instytucjami Unii/Wspólnoty a państwami członkowskimi, podziału kompetencji władczych w ramach Unii, a także demokratycznego umocowania tychże instytucji w korelacji z wykonywaniem władczych prerogatyw<sup>12</sup>.

W szerszym zakresie wskazywano, że proces decyzyjny, funkcjonowanie instytucji wspólnotowych jest oderwane od demokratycznych reguł organizacji życia politycznego, prowadzi do alienacji społeczności europejskiej, posiadającej ograniczone możliwości partycypacji. Źródłem tych rozwiązań, była, jak na to wskazywano, dwoistość natury systemu, rywalizacji o pozycję między państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi, co znajdowało przełożenia na preferowanie metody międzyrządowej lub wspólnotowej, a także skomplikowanie, ze względu na przyjęte rozwiązania prawne procedur decyzyjnych, głównie o charakterze legislacyjnym. Gdy na forum Konwentu podejmowano dyskusję na temat władzy w UE, jej jednolitości, podziału między instytucje, stwierdzono, że UE jest jednocześnie unią narodów i państw. To oznacza wprowadzie jej dwuznaczność, ale także nadaje oryginalność i wprowadza swoisty element równowagi.

---

<sup>12</sup> Główny zarzut formułowany jest względem Rady, w kontekście jej umocowania i uprawnień o charakterze legislacyjnym oraz trybemu pracy. W tym zakresie od dawna postulowanym rozwiązaniem było wprowadzenie drugiej izby parlamentu jako organu współuczestniczącego w procesie stanowienia prawa. J. T. Lang, *How much do the smaller Member States need the European Commission? The role of the Commission in a changing Europe*, s. 12 (tekst opublikowany w formie elektronicznej pod adresem <http://www.juridicum.su.se>).

Próbując naruszyć tę równowagę – twierdził Valéry Giscard d'Estaing – i skupić władzę w jednej z unijnych instytucji, ryzykowalibyśmy natknięcie się na konflikt dotyczący legitymizacji i równości, który naraziłby jedność Unii na niebezpieczeństwo<sup>13</sup>.

W konsekwencji na forum Konwentu uznano, że system monolitycznej władzy, mimo pozorowanej zalety prostoty, nie pasuje do Unii. Inaczej rzecz ujmując można powiedzieć, że na etapie rozważania podstawowych rozwiązań konstytucyjnych o charakterze ustrojowym, przyznano, że charakter systemu wyraźnie limituje rozwiązania konstytucyjne możliwe do zastosowania.

W tej sytuacji dyskusja nad możliwymi rozwiązaniami od początku była skoncentrowana na kwestiach podziałów władzy w obrębie Unii i precyzyjnego określenia kompetencji. Widać to wyraźnie począwszy od Deklaracji z Laeken, która wskazywała na ten aspekt w kontekście wyzwań stojących przed UE i jej niezbędnych reformami<sup>14</sup>.

Najpełniej problem ten został podjęty w uchwale Parlamentu Europejskiego o podziale kompetencji między Unią Europejską i państwami członkowskimi. Podkreślono w nim, że precyzyjne ustalenie podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie jest niezbędne, a powinno się opierać na zasadach subsydiarności i proporcjonalności, wynikać z lekcji historii Wspólnoty i oczekiwań zarówno obywateli UE, jak i państw aspirujących do Unii. Uznając wykonywanie kompetencji zgodnie z zasadami podziału, równowagi i współpracy władzy stwierdzono, że przyszła europejska konstytucja winna lepiej określić niezależność legislatywy, egzekutywy i funkcji sędziowskich. Winno to być wsparte konstytucyjnym wymogiem podporządkowania zasadzie pomocniczości<sup>15</sup>. W dalszej części tej uchwały określono generalnie ramy kompetencji państwa, stwierdzając, że nie ma potrzeby wskazania wyłącznych kompetencji państw członkowskich, ponieważ jako zasadę należy przyjąć założenie, że państwa posiadają jurysdykcję, jeżeli przepis konstytucji nie stanowi inaczej. Odrębne (własne) kompetencje Unii, które, jeśli obejmują określony obszar, ograniczają możliwość ingerencji państwa członkowskiego, które może ją podejmować tylko w zakresie i na warunkach ustalonych przez Unię<sup>16</sup>.

Uzupełniającą kategorię stanowią kompetencje podzielone, w ramach odrębnych obszarów, występujące w postaci trzech typów, w których Unia ustala generalne reguły, takich gdzie interweniuje w ramach uzupełnienia lub wsparcia, i takich, w których koordynuje polityki narodowe<sup>17</sup>.

W tak zarysowanym kierunku zostały skoncentrowane prace Konwentu. W przedstawionym projekcie, najbardziej znaczącym efektem „konstytucjonalizacji” systemu europejskiego, obok Części II, która zawiera Kartę Praw Podstawowych Unii, są rozwiązania dotyczące instytucji (stworzenie jednolitych ram instytucjonalnych Unii) – Artykuł 18<sup>18</sup>. Mimo iż zmiany w tym zakresie nie mają cha-

<sup>13</sup> *Nowa Unia na półmetku...*

<sup>14</sup> „The Future of the European Union – Laeken Declaration”, s. 2-3.

<sup>15</sup> PE 304.276, s. 9.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>18</sup> CONV 850.03.

rakteru „rewolucyjnego”, wprowadzenie do systemu ścisłych związków między sferą instytucjonalną a określonymi w Artykule 11 kompetencjami Unii i państw członkowskich, prawnymi instrumentami działania skatalogowanymi w Artykule 32, a także precyzyjnie wyznaczonymi obszarami działania zarówno przez postanowienia zawarte w Części I, jak i Części III – poświęconej politykom i funkcjonowaniu Unii, stwarza nową jakość. Jest to specyficzna konstrukcja w ramach europejskiego systemu prawnego, której nie można odmówić konstytucyjnego charakteru. To połączenie rozwiązań ustrojowych z proceduralnymi i przypisanie konkretnych form do wyraźnie określonej sfery materialno-prawnej, jest najbardziej znaczącą figurą konstytucyjną w określeniu zakresu władzy. Wbrew oczekiwaniom, nie dokonano przeniesienia ośrodka ciężkości władzy do jednego z jej typów, ani nie wsparto ich demokratyczną legitymacją w szerszym zakresie niż to miało miejsce do tej pory.

Zasadnicze przekształcenie systemu nie zostało wprowadzone, a zakres zmian, jaki teoretycznie mogła wprowadzić konstytucja, został okrojony. W ograniczonym stopniu projekt konstytucji spełnia również od dawna i powszechnie podnoszony postulat wprowadzenia większej „jasności” i „zrozumiałości” systemu z punktu widzenia zwykłych ludzi. Od początku prac nad projektem konstytucji dało się zauważyć, że ukształtowane relacje, realia systemu europejskiego, okazały się zbyt wpływowe, aby, mimo pojawiających się deklaracji, wprowadzić rozwiązania zbliżone w swoim standardzie do konstytucji współczesnego państwa. Przy innym spojrzeniu na omawiane kwestie dostrzec jednak można zjawisko rodzenia się nowego typu konstytucji.



ISBN 83-7188-676-4